

BRICS-Staaten

Brasilien – die diplomatische Macht vom Amazonas

Lukas F. Gies

Westliche Staaten dürften in Bezug auf den Ukrainekrieg große Hoffnungen in das Land am Amazonas gesetzt haben, als im Oktober 2022 nach einer knappen Stichwahl der rechtsgerichtete bisherige Präsident Jair Bolsonaro durch den linken Politiker Luiz Inácio Lula da Silva abgelöst wurde. Lulas autokratischer Vorgänger hatte kurz vor Kriegsbeginn im Februar 2022 noch mit einem Besuch im Kreml und der geplanten Annäherung beider Länder in Energie- und Wirtschaftsfragen für internationale Schlagzeilen gesorgt. Seit Beginn der Invasion versuchte Bolsonaro, sich neutral zu positionieren, um wichtige Handelsströme mit Moskau nicht abreißen zu lassen und gleichzeitig offen für westliche Partner zu bleiben, die ein neu gewonnenes Interesse an Brasiliens Ölvorkommen zeigen. Doch auch der Regierungswechsel sollte an dieser Position nur wenig än-

dern, wie unter anderem Bundeskanzler Olaf Scholz bei seinem Besuch Anfang dieses Jahres feststellen musste.

1 Kritisieren, aber nicht ausschließen

Auf der internationalen Bühne trägt Brasilien zwar die meisten Erklärungen gegen Russlands Vorgehen mit und spricht sich für ein schnelles Ende des Krieges sowie eine diplomatische Lösung aus, vermeidet es aber, Russland öffentlich als Aggressor zu benennen und sich eindeutig auf die Seite westlicher Länder zu stellen. Das Land stimmte zunächst für die Verurteilung des russischen Angriffs (A/RES/ES-11/1 vom 2. März 2022) und zeigte sich besorgt über die Angriffe auf die zivile Infrastruktur und die humanitäre Lage in der Ukraine (A/RES/ES-11/2 vom 24. März 2022). Auch schloss sich Brasilien der Nichtanerkennung der Referenden in den russisch besetzten Gebieten in der Ostukraine an (A/RES/ES-11/4 vom 12. Oktober 2022). Dennoch ist Brasilien bemüht, Russland international nicht zu isolieren und den Dialog in etablierten internationalen Foren aufrechtzuerhalten. So enthielt sich der Staat in der Abstimmung zum Ausschluss Russlands aus dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (A/RES/ES-11/3 vom 7. April 2022) und auch Kriegsreparationen seitens Russlands hat er weder befürwortet noch abgelehnt (A/RES/ES-11/5 vom 14. November 2022).¹ Zusätzlich

1 Vgl. auch Mijares 2022.

plädierte Brasilien zusammen mit China bei den G20-Gesprächen auf Bali im November 2022 für einen Verbleib Russlands in diesem Forum. Der unter Bolsonaro amtierende Außenminister Carlos França rechtfertigte diese Position mit den Worten: »Das wichtigste ist jetzt, dass alle internationalen Foren voll funktionsfähig sind. Das bedeutet, dass alle Länder anwesend sein müssen, auch Russland.« Dies stünde in Verbindung mit Brasiliens »traditioneller Position des Multilateralismus und der Wahrung internationalen Rechts.«² Auch die von westlichen Staaten auf den Weg gebrachten Sanktionen gegen Russland trägt Brasilien nicht mit. Sowohl Bolsonaro als auch sein Nachfolger Lula zeigen sich kritisch gegenüber dem Sanktionsregime und verweisen nicht nur auf die Konsequenzen für das eigene Land, sondern auch auf die Einschränkungen, die andere Länder des globalen Südens erfahren würden, sollten sie sich den Sanktionen anschließen.

2 Kampf um Dünger und Wachstum

Das zentrale Argument brasilianischer Außenpolitiker ist die Ernährungssicherheit. Brasilien besitzt als fünftgrößtes Land der Erde einen der größten Agrarsektoren weltweit und gilt neben der Ukraine als eines der wichtigsten Länder für die globale

2 Buenos Aires Times 2022, Übersetzung d. Verf.

Ernährungssicherung.³ Der springende Punkt ist jedoch die Abhängigkeit Brasiliens vom internationalen Markt für Düngemittel. Um diesbezüglich die schwache heimische Produktion auszugleichen, ist das Land mittlerweile der weltweit viertgrößte Importeur von Düngemitteln, d. h. ca. 85 Prozent von Stickstoff, Phosphat und Kalisalz kommen aus dem Ausland. Zusammen mit Belarus lag der russische Anteil an diesen Importen zwischen 2017 und 2021 bei 30 Prozent, im Bereich des Kalisalzes sogar bei fast 50 Prozent.⁴ Russland ist zwar nicht einer der größten Handelspartner Brasiliens und der Handel beschränkt sich bisher auf Produkte im Agrarsektor, jedoch wollen beide Länder ihre Handelsbeziehungen auch im Rahmen der BRICS-Staatengruppe vertiefen und diversifizieren. 2022 stieg das Handelsvolumen zwischen den beiden Staaten von 7,3 Milliarden auf 9,8 Milliarden US-Dollar an.⁵

Die hohe Importquote von Düngemitteln macht Brasilien allerdings empfindlich für globale Preisschwankungen und Engpässe. Es verwundert daher nicht, dass gerade dieses Thema sowohl gegenüber Russland als auch gegenüber westlichen Partnern von beiden Präsidenten häufig angesprochen wird. So betonte Präsident Lula auf einer gemeinsamen Pressekonferenz mit Bundeskanzler Olaf Scholz im Januar 2023, Brasilien befinde sich gerade nach der COVID 19-Pandemie und hoher Infla-

3 Casanova/Kassum 2014: 45–67.

4 Colussi et al. 2022.

5 Ministério das Relações Exteriores 2022a, b.

tionsquote noch im Stadium eines Entwicklungslandes und sei daher besonders auf stabile Preise und Wirtschaftswachstum angewiesen. Dies gelte insbesondere auch für andere Staaten der BRICS-Gruppe.⁶ Es wird deutlich, dass Brasilien zu abhängig von internationalen Warenströmen ist, um ein Sanktionsregime gegen Russland mitzutragen und sich eindeutig gegen Putin zu positionieren. In diesem Sinne äußerte sich auch Bolsonaro auf der 77. UN-Generalversammlung: »Wir unterstützen alle Maßnahmen, um die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Krise zu verringern, aber wir glauben nicht, dass der beste Weg dahin die Einsetzung von gezielten, unilateralen Sanktionen entgegen internationales Recht ist. Diese Maßnahmen verhindern die Erholung der Wirtschaft und beeinträchtigen die Menschenrechte bedrohter Populationen, Länder in Europa miteingeschlossen.«⁷

3 Stimme für den Frieden – das geopolitische Moment Brasiliens

Bolsonaro beschrieb diese Positionierung als »Linie des Gleichgewichts« und riet dem ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj im Juli 2022, er solle kapitulieren, wie es Argentinien im Falklandkrieg mit Großbritannien 1982 tat. Lula scheint die-

6 Phoenix 2023.

7 UN 2022, Übersetzung d. Verf.

se Linie fortführen zu wollen. Er sieht die Kriegsschuld gleichermaßen bei der Ukraine und dem Westen, kritisiert die NATO-Osterweiterung sowie das außenpolitische Verhalten westlicher Länder und besteht ähnlich wie sein Amtsvorgänger auf eine schnelle diplomatische Lösung des Konfliktes mit Brasilien in der Vermittlerrolle.⁸

Welche Lösung Lula dabei im Blick hat, ließ sich im Frühjahr 2023 beobachten. Während zahlreicher Auslandsreisen äußerte der Präsident die Idee, eine Gemeinschaft von Staaten zusammenzubringen, die mit Russland und der Ukraine Friedensverhandlungen voranbringen sollen. Lula nennt dabei China, Indonesien und Indien als mögliche Partner.⁹ Diese Länder unterstützen zumindest offiziell keine der beiden Kriegsparteien und tragen auch das westliche Sanktionsregime nicht mit. Es sollen bewusst Akteure an den Verhandlungstisch gebracht werden, die weithin als neutral wahrgenommen werden, aber dennoch genug diplomatisches Gewicht besitzen, um eine Einigung zwischen Russland und der Ukraine erzielen zu können. Der Westen steht dabei erst einmal außen vor, was den brasilianischen Vorschlag bei den entsprechenden Vertreterinnen und Vertretern nicht gut ankommen ließ. Es ist der Versuch, die globalen Folgen des Krieges in das Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken. Gleichzeitig profiliert sich Brasilien aber auch als bedeutender globaler Verfechter von Multilateralität und Diplomatie.

8 Nugent 2022.

9 Iglesias 2023.

Besonders in den ersten Amtszeiten von Luiz Inácio Lula da Silva von 2003 bis 2010 knüpfte das Land zahlreiche Bande mit anderen Entwicklungsländern und trat international für einen starken Multilateralismus in den Weltorganisationen ein. Dieser beinhaltete schon damals eine skeptische Haltung gegenüber den USA und den westlich dominierten internationalen Organisationen, die unter anderem aus den Erfahrungen mit der US-amerikanischen Außenpolitik in Lateinamerika sowie den Sparprogrammen und Strukturanpassungsmaßnahmen des IWF und der Weltbank entstammen.¹⁰ Auch militärische Interventionen westlicher Staaten wie zum Beispiel in Libyen 2011 waren für Lula und seine Nachfolgerin immer wieder Anlass, die Anwendung von militärischer Gewalt international zu verurteilen und die Regeln zur Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat zu verschärfen. Damals versuchte Brasilien, sich mit dem Konzept des *Responsibility while Protecting* als Vertreter des Friedens zu etablieren und Kritik an den Einsätzen des Westens zu üben. Militärische Interventionen sollten als letztes Mittel erst nach Ausschöpfung aller diplomatischen Wege möglich sein. Die Befürchtung des Machtmissbrauchs dieser Maßnahme ist in Brasilien und anderen Ländern des globalen Südens groß.¹¹

Nun verfolgt Lula diese Linie auch weiterhin konsequent. Die Gruppe der BRICS-Staaten hat im vergangenen Jahrzehnt eigene Institutionen zur wirtschaftlichen und fiskalpolitischen

10 Smith 2012: 342 f.

11 Oeter 2019: 87–90.

Zusammenarbeit gegründet, darunter die *New Development Bank* im Jahr 2014, um eine Alternative zu den genannten Mechanismen aufzustellen. Sie wird aktuell von der brasilianischen Ex-Präsidentin Dilma Rousseff geleitet und erhält mittlerweile großen Zulauf aus Ländern des globalen Südens und Nahen Ostens.¹² Die BRICS-Staaten versuchen damit, sich international stärker aufzustellen und ein Gegenwicht zum westlichen Block zu bilden. Dabei sind Kooperationen nicht ausgeschlossen, aber man ist nicht mehr bereit, die außenpolitischen Positionen der Großmächte in Konfliktfragen unhinterfragt zu akzeptieren bzw. sich automatisch auf eine Seite zu stellen. Vielmehr bemühen sich die BRICS-Staaten, eine neutrale Position zu wahren, um vorrangig wirtschaftliche Interessen nicht zu blockieren. Brasilien versucht dabei, eine tragende Rolle einzunehmen und sich als diplomatische Macht und Vertreter der Interessen des globalen Südens zu positionieren. Dieser Politikstil des *active non-alignment* ist zumindest für Lateinamerika die Antwort auf sich verschiebende Machtverhältnisse auf der globalen Bühne.¹³ Es scheint, als verlaufe aus brasilianischer Sicht die Konfliktlinie nicht zwischen autoritären und liberal-demokratischen Systemen, sondern vor allem zwischen den Interessen von Staaten des globalen Nordens und Südens.

12 Prange de Oliviera 2023.

13 Heine 2023.

4 Um Beistand bemüht

Diese Sichtweise wird auch in großen Teilen von der brasilianischen Bevölkerung getragen. Nach wirtschaftlich schwierigen Jahren waren Wirtschaftswachstum und die bereits angesprochene Ernährungssicherheit zentrale Themen im Wahlkampf um die Präsidentschaft des Landes.¹⁴ Laut einer Ipsos-Umfrage vom April 2022 sind knapp 80 Prozent der Befragten der Meinung, dass der Krieg in der Ukraine ein großes Risiko für die Welt darstellt, und etwa die Hälfte sieht dieses Risiko auch für das eigene Land. Dabei befürchtet ein Drittel der Befragten ernsthafte Auswirkungen für den eigenen Job oder die Familie. Sanktionen, finanzielle Hilfen und die Lieferung von militärischen Gütern werden von den meisten Basilianerinnen und Brasilianern nicht unterstützt; nur knapp ein Drittel spricht sich für derartige Maßnahmen aus. Die Bereitschaft, ukrainische Flüchtlinge aufzunehmen, ist hoch. Brasilien beherbergt eine der größten ukrainischen Volksgruppen außerhalb ehemaliger Länder der Sowjetunion.¹⁵ Auch wenn die Mehrheit die Kriegsschuld nicht bei der Ukraine sieht, findet sich starker Zuspruch für die angestrebte neutrale Positionierung der brasilianischen Außenpolitik. So ist generell der Zustimmungswert zur Aussage, dass Brasilien andere Länder unterstützen solle, wenn diese von anderen Staaten angegriffen werden, mit 54 Prozent einer

14 BPB 2022.

15 Mamo 2021.

der niedrigsten unter den befragten 27 Ländern.¹⁶ Diese Haltung setzt sich seit Beginn der russischen Invasion bis ins Jahr 2023 fort. 2023 sprachen sich sogar 32 Prozent für die Beibehaltung der diplomatischen Beziehung zu Russland aus – ein Plus von fünf Prozent im Vergleich zum Vorjahr.¹⁷ Letztlich ist die Bevölkerung angesichts des Krieges in der Ukraine gespalten. Man ist um Beistand mit der Ukraine und die Einhaltung einer regelbasierten internationalen Ordnung bemüht. Harte Sanktionen oder andere Maßnahmen, die eindeutig Russland in den Fokus nehmen, werden aber abgelehnt und eine neutrale Position bevorzugt.

5 Die Karten werden neu gemischt

Lula sieht auch weiterhin die BRICS-Staatengruppe und die Ausnutzung aller friedlichen Mittel als zentrales Element seiner Außenpolitik in der Ukrainefrage an. Seine Reise nach China, dem wichtigsten Handelspartner Brasiliens, im April 2023 und die Absage an Olaf Scholz sowie den Westen zu Munitionslieferungen zeigen, wo Lula das Land in Zukunft international platzieren will.¹⁸ Brasiliens Ressourcenvorkommen und die wachsende Industrie rund um erneuerbare Energien machen das

16 Ipsos 2022.

17 Ipsos 2023.

18 Phillips 2023.

Land für Investoren aus dem Ausland attraktiv. Lula weiß, dass sowohl der Westen als auch andere Staaten sein Land als Schlüsselpartner in der sich ändernden globalen Weltordnung ansehen. Unter dem Paradigma des *active-non alignment* wird versucht, das Fenster zu nutzen und Brasilien als führende Stimme des globalen Südens zu etablieren, die sich nicht von anderen Machtblöcken beeinflussen lässt.¹⁹ Gleichzeitig tritt das Land für Multilateralismus und Diplomatie ein, um als internationaler Friedensakteur an Gewicht zu gewinnen. Mit seinen Vorschlägen in den Vereinten Nationen und der Unterstützung für alternative Institutionen und Gremien wird klar, dass der bisherige Status quo nicht mehr weiter getragen wird und Reformen nötig sind. Präsident Lula versprach, Brasilien nach den schwierigen Jahren unter Bolsonaro wieder zurück auf die Weltbühne zu führen. Die Kritik aus dem Westen, die verhaltene Resonanz auf Lulas Friedensplan sowie die Interessen anderer Staaten der BRICS-Gruppe lassen daran jedoch zumindest Zweifel aufkommen.

19 Stuenkel 2023.

Literatur

- Buenos Aires Times 2022: Brazil opposed to ejecting Russia from G20, says foreign minister. <https://batimes.com.ar/news/latin-america/brazil-opposed-to-ejecting-russia-from-g20-says-foreign-minister.phtml> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Bundeszentrale für Politische Bildung (BPB) 2022: Lula gewinnt Wahl in Brasilien. <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/513251/lula-gewinnt-wahl-in-brasilien/> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Casanova, Lourde/Kassum, Julian 2014: The Political Economy of an Emerging Global Power. In Search of the Brazil Dream. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Colussi, Joana/Schnitkey, Gary/Zulauf, Carl 2022: War in Ukraine and its Effect on Fertilizer Exports to Brazil and the US. In: *farmdoc daily* 12 (34).
- Heine, Jorge 2023: Non-Alignment is Back in the Global South, Albeit in a Different Incarnation. <https://www.bu.edu/gdp/2023/02/27/non-alignment-is-back-in-the-global-south-albeit-in-a-different-incarnation/> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Iglesias, Simone 2023: Brazil's Lula Intensifies Diplomatic Push for Peace in Ukraine. <https://time.com/6258071/brazil-lula-ukraine-war/> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Ipsos 2022: The World's Response to the War in Ukraine, April 2022. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-04/Global%20Advisor%20-%20War%20in%20Ukraine%20-%20April%202022%20-%20Graphic%20Report.pdf> (aufgerufen 14. 07. 2023).

- Ipsos 2023: The World's Response to the War in Ukraine, Januar 2023. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2023-01/Global%20Advisor%20-%20War%20in%20Ukraine%20.pdf> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Mamo, Christian 2021: The small part of Brazil that is forever Ukraine. <https://emerging-europe.com/after-hours/the-uk-rainians-of-brazil/> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Mijares, Victor 2022: The War in Ukraine and Latin America: Reluctant Support. www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/the-war-in-ukraine-and-latin-america-reluctant-support (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Ministério das Relações Exteriores 2022a: Russian Federation. <https://www.gov.br/mre/en/subjects/bilateral-relations/all-countries/russian-federation> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Ministério das Relações Exteriores 2022b: The Minister of Foreign Affairs of Russia, Sergey Lavrov, visits Brazil. Press Release N. 136. <https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/the-minister-of-foreign-affairs-of-russia-sergey-lavrov-visits-brazil> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Nugent, Ciara 2022: Lula talks to TIME about Ukraine, Bolsonaro, and Brazil's Fragile Democracy. <https://time.com/6173232/lula-da-silva-transcript/> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Oeter, Stefan 2019: Zum Potenzial des Konzepts der Responsibility while Protecting. In: Werkner, Ines-Jacqueline/Marauhn, Thilo (Hrsg.). Die internationale Schutzverantwortung im Lichte des gerechten Friedens. Springer VS, Wiesbaden: 83–106.

- Phillips, Tom 2023: ›Brazil is back‹: Lula to visit Xi as he resets diplomatic relations with China. <https://www.theguardian.com/world/2023/mar/24/lula-xi-jinping-visit-china-brazil-diplomatic-relations-reset> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Phoenix 2023: Pressekonferenz von Olaf Scholz und Luiz Inacio Lula da Silva am 30.01.23. <https://www.youtube.com/watch?v=HKZS2CXH-Cw> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Prange de Oliveira, Astrid 2023: BRICS Staaten profilieren sich gegen G7. <https://www.dw.com/de/brics-staaten-profilieren-sich-gegen-g7/a-65116321> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Smith, Peter H. 2012: U.S.-Latin American Relations: Power, Politics, and Cooperation. In: Kingstone, Peter/Yashar, Deborah (Hrsg.). *Routledge Handbook of Latin American Politics*. Routledge, New York: 335–348.
- Stuenkel, Oliver 2023: How to Understand Brazil's Ukraine Policy. <https://foreignpolicy.com/2023/05/18/russia-ukraine-war-brazil-lula-nonalignment-global-south/> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- United Nations (UN) 2022: Brazil – President Addresses General Debate, 77th Session. <https://www.youtube.com/watch?v=2fu5Hl84Qdg> (aufgerufen 14. 07. 2023).